LE POINT EN RECHERCHE

Avril 2006

Série socio-économique 06-007

PEUT-ON APPLIQUER LA DÉMARCHE « SAFE IN THE CITY » À LA PRÉVENTION DE L'ITINÉRANCE CHEZ LES JEUNES AU CANADA ?

INTRODUCTION

L'objectif de cette étude était d'examiner la possibilité d'appliquer au contexte canadien la démarche *Safe in the City* (SITC) employée à Londres (Angleterre). SITC a été mis sur pied en 1998 par le Peabody Trust et Centrepoint, une organisation caritative qui vient en aide aux jeunes sans-abri et à ceux qui souffrent d'exclusion sociale. SITC avait pour objectifs d'aider les jeunes à demeurer en toute sécurité à la maison, de trouver des solutions de rechange pour les jeunes qui ne pouvaient demeurer en toute sécurité à la maison et de faire en sorte que les jeunes acquièrent les connaissances élémentaires et l'aptitude au travail qui allaient leur permettre de passer sans heurt à l'autonomie.

SITC était particulièrement intéressant pour un certain nombre de raisons :

- Le projet a été lancé par une organisation non gouvernementale (ONG).
- L'initiative était axée sur une région géographique, puisqu'elle visait des quartiers donnés comme étant particulièrement propices à l'itinérance chez les jeunes.
- L'initiative utilisait des ressources existantes, s'appuyant sur les organismes déjà présents dans les quartiers et renforçant la coordination entre les organismes.

Cependant, un changement majeur est survenu au cours de cette étude, soit la fin de SITC après six années de fonctionnement. Malgré cela, on a décidé de réaliser le projet de recherche, étant donné que l'essence de l'initiative demeurait la même et que les leçons pouvaient s'appliquer au contexte canadien. On a étendu un peu la portée du projet afin d'inclure une autre initiative semblable, *Safe Moves*, issue elle aussi de l'Angleterre et toujours en activité.

CONSTATATIONS

Safe in the City

SITC couvrait huit quartiers de Londres, désignés au moyen d'un indice de privation. Étant donné que la prévention de l'itinérance passe par la résolution des multiples facteurs qui y mènent, on a adopté un plan axé sur des groupes de services. Pour garantir aux jeunes tous les services qu'il leur fallait, on a réuni en groupes les services d'organismes distincts. Les trois éléments de l'intervention qui se retrouvaient dans tous les groupes de services étaient les suivants :

- Soutien à la famille : Cet élément s'appuyait sur la conviction selon laquelle le meilleur milieu de vie pour un jeune est son foyer familial, jusqu'à ce qu'il ait planifié un départ qui se fera en toute sécurité (à moins que le foyer familial ne soit pas sûr en raison de la violence ou des abus); cet aspect du travail englobait la médiation familiale et la résolution des situations de crise.
- Développement personnel : Ce travail comprenait l'amélioration de l'estime de soi, de la communication et des aptitudes nécessaires à l'autonomie.
- Compétences et aptitudes au travail : On a établi des plans d'apprentissage adaptés pour aider les jeunes à rehausser leurs chances de trouver et de garder un emploi.

C'est SITC qui assumait de façon centralisée la coordination des groupes de services, mais l'un des organismes offrant les services jouait le rôle prépondérant et assumait la coordination locale. À ce titre, il lui incombait d'établir un réseau d'aiguillage, de conclure des ententes et de tisser des liens stratégiques afin de veiller à leur intégration dans la prestation localisée des services. On a conçu un outil de contrôle servant à déterminer l'admissibilité des jeunes aux services faisant partie des groupes de services.

Outil de contrôle pour les services *Safe in the City*

Pour avoir droit aux services, les jeunes doivent présenter au moins deux des facteurs de risque suivants :

1. Avoir fugué au moins une fois
2. Issu d'une famille d'extrême pauvreté ou de pauvreté chronique
3. Exclu ou à risque de devenir exclu de l'école
4. Problèmes à la maison
5. Antécédents de perturbation familiale

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

SITC a mis fin à ses activités en 2004, quand sa principale source de financement s'est tarie. On a interrogé un certain nombre de spécialistes des organismes ayant participé à l'offre des groupes de services au sujet des incidences de SITC. Les spécialistes avaient une opinion généralement favorable et certains organismes partenaires prévoyaient intégrer la démarche SITC, élargir leur mandat de manière à inclure le travail entrepris par d'autres partenaires dans les groupes de services ou poursuivre les partenariats établis.

Une évaluation des expériences des jeunes ayant participé à SITC, réalisée par Centrepoint et la Joseph Rowntree Foundation, a révélé que le travail de soutien familial avait été très bénéfique et que l'aspect du plan lié au développement personnel avait aidé les jeunes. On a aussi constaté un effet sur la stabilité : certains des jeunes qui avaient quitté le foyer familial y étaient revenus, et d'autres, toujours à la maison, ont affirmé qu'ils risquaient moins de fuguer.

Safe Moves

La Foyer Federation a adapté le modèle SITC pour son projet *Safe Moves*, lancé en 2002 sous la forme d'un projet pilote d'une durée de 18 mois, en quatre endroits, dont deux secteurs urbains et deux secteurs ruraux, au moyen d'un budget modeste de £300 000. Son objectif était d'explorer le modèle des groupes de services dans un contexte différent, notamment dans une vaste région géographique. Le projet s'adressait aux jeunes de 13 à 19 ans, et un ensemble de trois services de base était offert : apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, médiation et soutien à la famille, et mentorat sous la forme de jumelage avec d'autres jeunes. Le soutien au logement indépendant était aussi offert au besoin.

Une évaluation du projet pilote a révélé que, comme pour SITC, tous les partenaires comprenaient le but de prévenir l'itinérance chez les jeunes, mais trouvaient parfois difficile de convertir ce but en objectifs précis. *Safe Moves* est devenu un programme permanent, et de nouveaux projets voient le jour en divers endroits.

Possibilité d'appliquer ailleurs la démarche *Safe in the City*

Un certain nombre de leçons clés tirées de SITC pourraient s'appliquer à la situation canadienne.

- *Le modèle des groupes de services*
  L'avantage du modèle des groupes de services était qu'il précisait les éléments clés nécessaires à la prévention de l'itinérance : la médiation familiale, le développement personnel et les compétences et l'instruction. On mettait l'accent sur la prestation d'un service intégré dont le but était d'aider les jeunes à bénéficier de toutes les facettes du programme tout en répondant à la lassitude qu'ils éprouvaient par rapport aux services offerts. Cependant, le programme était coûteux, tant sur le plan financier (en partie parce qu'il fallait soutenir un bureau central où se déroulaient des activités de recherche et d'élaboration de politiques) que sur le plan du temps requis pour coordonner le travail. Le budget annuel de SITC était en moyenne de £275 000 par année par groupe de services (environ 550 000 $ canadiens). Le projet *Safe Moves* démontre qu'une démarche plus modeste peut fonctionner, mais qu'il est préférable d'avoir plus de ressources à l'étape du démarrage, et davantage de coordination et d'échanges à l'échelle nationale entre les divers programmes.

- *Application localisée*
  Parce qu'il était basé dans les collectivités locales ou les quartiers, SITC a pu réunir les partenaires locaux, notamment ceux qui jouissaient de crédibilité au sein de la collectivité et qui pouvaient attirer davantage les jeunes. Une démarche localisée a aussi permis à SITC de reconnaître les besoins liés à des situations particulières et à s'y adapter, par exemple, les proportions importantes de jeunes membres de groupes ethniques et minoritaires.

- *Compréhension de la prévention de l'itinérance*
  SITC et *Safe Moves* ont dû s'attarder à comprendre, et à faire comprendre aux partenaires, ce que signifie la « prévention » de l'itinérance, puis déterminer des moyens de passer à l'action. Dans les deux cas, cette tâche s'est révélée difficile aux étapes initiales du travail, mais semble faire partie de ce qu'il restera longtemps de SITC. Les spécialistes ont parlé d'une compréhension plus approfondie des influences qui mènent à l'itinérance et de la nécessité d'adopter une démarche globale et des services intégrés.

- *Outil d'évaluation et de contrôle*
  L'un des éléments les plus utiles de la démarche SITC a été la conception et la mise en œuvre d'un outil d'évaluation s'appuyant sur les facteurs de risque d'itinérance pour déterminer si un jeune est admissible aux services. L'outil d'évaluation a aussi contribué à repérer les organismes pouvant le mieux répondre aux besoins des jeunes qui n'étaient pas admissibles au SITC.

Initiatives canadiennes

Les spécialistes canadiens, interrogés au sujet des initiatives qui servent à prévenir l'itinérance chez les jeunes, que ce soit sous la forme de recherches, d'initiatives nationales ou de projets locaux, en ont signalé très peu. Une part de la difficulté est peut-être liée à la complexité de la prévention de l'itinérance chez les jeunes et au fait que les initiatives peuvent être étendues (soutien aux familles, aide à la transition vers l'autonomie) et ne pas être données comme étant précisément liées à l'itinérance en soi. C'est aussi, peut-être, le reflet de lacunes dans les connaissances et la compréhension de l'itinérance aux étapes initiales, comme pour SITC et *Safe Moves*, alors que les partenaires s'efforçaient de comprendre de quoi serait faite la prévention de l'itinérance.

Trois catégories de programmes canadiens ont été relevées

- programmes globaux offrant un éventail de services pouvant englober le counselling, le travail communautaire, les services résidentiels et les aptitudes nécessaires à l'autonomie
- projets répondant aux besoins de groupes particuliers, par exemple, les groupes ethniques ou les jeunes gais, lesbiennes, bisexuels ou transgenres
- rétablissement des liens familiaux

Mise en œuvre de la prévention de l'itinérance chez les jeunes : les défis

Les initiatives SITC et *Safe Moves*, de même que les recherches réalisées, font ressortir un certain nombre de difficultés liées au lancement d'un projet de prévention de l'itinérance chez les jeunes.

- *La prévention en priorité, et la démonstration des bienfaits*
  Certains spécialistes du R.-U. ont affirmé que l'un des défis que présente la mise en œuvre de programmes de prévention réside dans la difficulté de démontrer que la prévention est efficace. Il faut un investissement à long terme, car la preuve empirique des effets n'arrive parfois que des années plus tard.

- *Étiquettes et stigmates*
  Une partie de la difficulté qui accompagne les efforts de prévention de l'itinérance chez les jeunes réside dans le fait que l'on attribue à l'initiative l'étiquette de prévention de l'itinérance. On a constaté que des jeunes résistent aux termes « itinérance » et « sans-abri » et pourraient ne pas recourir à des services portant cette étiquette. Il faut examiner attentivement la façon d'étiqueter toute initiative s'attaquant à la prévention de l'itinérance chez les jeunes. L'emplacement matériel des lieux est un facteur connexe. Offrir les services là où se trouvent des services ou installations à l'intention des jeunes sans-abri peut présenter des avantages (car ils atteindraient ceux qui « tentent l'expérience » la vie dans la rue), mais ceux qui évitent cette étiquette ou en sont aux toutes premières étapes du processus pourraient ne pas être atteints.

- *Expériences négatives vécues dans le passé*
  Les spécialistes de SITC ont parlé de la lassitude que certains jeunes éprouvaient devant les services offerts après avoir été exposés à d'autres interventions, et de la difficulté à faire valoir que ce projet était différent. La recherche indique que cette attitude est courante. L'un des principaux éléments qui semblent avoir aidé SITC à surmonter cette lassitude à l'égard des services offerts était la relation que les travailleurs clés pouvaient établir avec les jeunes. Les succès remportés avec les jeunes qui avaient initialement utilisé le programme ont mené à une augmentation du bouche-à-oreille et de l'accès sans aiguillage, ce qui confirme la nécessité d'un engagement à long terme de la part des organismes de financement et des concepteurs des programmes.

Mise en œuvre de la prévention de l'itinérance chez les jeunes : points forts existants

Un certain nombre de facteurs inhérents aux jeunes et à la capacité des organismes communautaires canadiens sont des éléments positifs pour la mise en œuvre de mesures de prévention de l'itinérance chez les jeunes.

- *L'optimisme et la capacité d'adaptation des jeunes*
  L'emploi des termes « itinérance » et « sans-abri » s'accompagne de difficultés et suscite de la résistance de la part des jeunes à s'identifier à cette notion, mais une part de la résistance est aussi le reflet d'un point fort : le fait de ne pas utiliser des services à l'intention des sans-abri peut être perçu comme le refus d'adopter une étiquette vue comme étant négative et source de stigmates, et comme l'affirmation de l'estime de soi. Dans de nombreux cas, les jeunes voient leur itinérance comme transitoire, comme une étape du processus qui les mènera à l'autonomie. Les jeunes sont aussi optimistes. La recherche révèle qu'ils expriment de l'espoir pour l'avenir et croient que leur situation changera. Les études démontrent que les jeunes estimaient souvent ne pas avoir d'autre solution que la rue, et trouvaient que leur décision de quitter la maison était l'affirmation de leur capacité et de leur contrôle de la situation. Le soutien offert aux jeunes doit reconnaître que leur situation est temporaire et qu'ils ont des forces et du pouvoir.

- *Le chemin menant à l'itinérance peut être long*
  Le concept sociologique du sans-abri « de carrière » pourrait être intégré dans le travail de prévention. On a constaté que les étapes initiales de la « poussée » vers la rue peuvent durer longtemps. À l'étape de la contemplation, quand le jeune constate que sa situation est intenable, il s'informe des stratégies de survie et entreprend des périodes d'essai. Il s'agit de la meilleure période pour lui donner de l'information sur ses options.

- *L'expérience des organismes communautaires canadiens*
  Les nombreuses études canadiennes, descriptions de projets et pratiques exemplaires, ainsi que l'impulsion donnée par l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) à l'élaboration de plans visant à contrer l'itinérance ont fait en sorte que les organismes communautaires ont acquis une excellente capacité à travailler en collaboration et à réunir un vaste éventail de services nécessaires à la résolution des problèmes complexes. De bien des façons, une part du travail nécessaire pour établir des groupes de services (comme SITC) ou des partenariats (comme *Safe Moves*) a déjà été accomplie.

CONCLUSIONS ET RECHERCHES ENCORE REQUISES

Cette étude a révélé que le problème de l'itinérance chez les jeunes au Canada n'est pas très différent des autres pays. Les causes, les caractéristiques et les comportements apparaissent tous semblables, tout comme la nécessité de trouver des stratégies qui préviendront les cas d'itinérance. Beaucoup de renseignements donnent à conclure que les facteurs d'ordre structural jouent un rôle important dans l'itinérance et que les mesures universelles sont les plus efficaces, mais la présente étude s'est davantage penchée sur une réponse plus adaptée à un groupe particulier.

Le modèle SITC pourrait être adapté au contexte canadien, mais une adaptation du modèle *Safe Moves*, moins coûteux, pourrait être plus durable. Cependant, la mise en œuvre d'un tel programme s'accompagne de difficultés. La première réside dans la nécessité d'obtenir la reconnaissance et le soutien des gouvernements. Au Canada, on risque d'en venir à estimer l'itinérance comme un élément inévitable de la société contemporaine. Il faut que l'on se convainque du fait que

cette situation n'est pas inévitable et qu'il existe des moyens de la prévenir. Par exemple, il vaudrait peut-être la peine d'examiner la démarche et l'incidence de la *Homeless Act (loi sur l'itinérance)* édictée en 2002 au Royaume-Uni. Cette loi exige que la prévention fasse partie des plans relatifs à l'itinérance. Il serait utile de revoir les plans locaux canadiens afin d'y intégrer la prévention de l'itinérance.

L'autre problème de taille réside dans la nécessité de mener d'autres recherches sur des aspects qui soutiennent la prévention. Ce qui suit est nécessaire.

- *Mieux comprendre les cheminements et les facteurs de risque chez les jeunes Canadiens*
  On a bien entrepris quelques études canadiennes qui font ce type d'analyse, mais c'est un aspect relativement mal compris. Pour évaluer les risques et mettre en œuvre des programmes de prévention, il faut de l'information sur l'origine des jeunes sans-abri : on ne peut mettre en place des programmes généraux de prévention tenant compte des réseaux familiaux, scolaires et sociaux sans une compréhension des secteurs où les risques sont plus élevés.

- *Mieux comprendre le rétablissement des liens familiaux et les méthodes de soutien et de médiation*
  On en sait relativement peu sur le rétablissement des liens familiaux et les constatations des études qui ont été réalisées peuvent être contradictoires. Il faut comprendre l'incidence de la réunification familiale, ainsi que les situations où elle est souhaitable, et celles où elle ne serait pas durable et où elle pourrait même augmenter les risques pour le jeune. Il serait important de connaître les opinions des services de première ligne au sujet du soutien familial et de la médiation, y compris les obstacles et les risques que les initiatives plus interventionnistes peuvent comporter à leur point de vue. Sont liés à ces interventions les politiques et programmes visant les jeunes fugueurs, y compris le protocole à suivre avec les parents.

- *Interroger les jeunes sur ce qui aurait fonctionné*
  Enfin, il faut s'enquérir auprès des jeunes sans-abri de ce qui les aurait aidé quand ils ont initialement envisagé de quitter le foyer familial ou quand ils l'ont fait. De plus en plus, la recherche au Canada donne une « voix » aux sans-abri et, dans le cas qui nous intéresse, les politiques et les programmes ne pourraient que bénéficier de la sagesse durement acquise par les jeunes sans-abri. De plus, la perspective des familles et des parents sur les mécanismes de soutien qu'il leur aurait fallu, ou qu'il leur faut, serait précieuse pour la conception d'une stratégie de prévention.

Directrice de projet : Anna Lenk

Consultante : Luba Serge

Ce projet a été réalisé (ou réalisé en partie) grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, subventions qui sont octroyées au terme d'un concours annuel. Les idées exprimées sont toutefois celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne représentent pas la position officielle de la SCHL. Pour en savoir plus sur ce programme, visitez le site Web de la SCHL à **www.schl.ca** ou communiquez avec l'agent de projets, Recherche d'initiative privée, par courriel, à erp@cmhc-schl.gc.ca, ou par la poste à : Agent de projets, Recherche d'initiative privée, Programme de subventions de recherche, Division de la recherche et des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2006, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 18-04-06

NOTRE ADRESSE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

65018